

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Aus Politik und Zeitgeschichte – Der Podcast

Folge 19: Korruption | 1.8.2023

Holger Klein: Willkommen zu „Aus Politik und Zeitgeschichte“, einem Podcast der Bundeszentrale für politische Bildung. Ich bin Holger Klein, und wir sprechen heute über Korruption. Wenn Sie sich nach dem Hören tiefer mit dem Thema befassen wollen, finden Sie die Zeitschrift zum Thema auf bbp.de/apuz.

Musik

Tagesschau-SprecherInnen: „Koffer voller Bargeld, sichergestellt in Brüssel, wo das politische Herz der Europäischen Union schlägt.“ „Umstrittene Maskenkäufe zu überhöhten Preisen, Provisionszahlungen im sechstelligen Bereich.“ „Dafür gab es umso mehr Geld für Orbans alten Schulfreund. Er soll durch das Bauprojekt zu großem Reichtum gekommen sein.“

Holger Klein: Das waren ein paar Nachrichten über Korruptionsfälle aus der Tagesschau. Immer mal wieder wird Korruption öffentlich und das sorgt meist für starke Reaktionen. Korruption – darunter versteht man ganz allgemein den Missbrauch von einem öffentlichen Amt beziehungsweise von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen. Aber wie so häufig gibt es auch hier Graubereiche. Wenn Bundestagsabgeordnete Geld annehmen für die Vermittlung von Corona-Masken, ist das Missbrauch eines Amtes zum privaten Nutzen? Wo Korruption anfängt und legitime Interessenvertretung endet, das ist nicht immer so leicht zu sagen und hängt stark von der konkreten Situation und vom gesellschaftlichen Kontext ab. Klar ist: Korruption richtet extremen Schaden an. Wie genau, darum geht es in dieser Folge. Die Rechtswissenschaftlerin und Ökonomin Anne van Aaken stellt klar, welche negativen Folgen Korruption als globales Phänomen hat.

Anne van Aaken: Also, rundum kann man sagen, die Folgen der Korruption sind massiv, und schlecht für die Bevölkerung. Und insbesondere natürlich die ärmeren Teile der Bevölkerung.

Holger Klein: Der Sozialwissenschaftler Sebastian Wolf erklärt, welche Folgen Korruption für die Demokratie in Deutschland hat.

Sebastian Wolf: Generell könnte es zu einer Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat kommen, dass man das Gefühl hat, die Stimme oder die demokratische Partizipation zählt nicht so viel, sondern es zählt das, was jemand an Beziehungen hat.

Holger Klein: Und der Historiker Jens Ivo Engels erklärt, warum unser Blick auf Korruption immer kontextabhängig ist.

Jens Ivo Engels: Es gibt Gesellschaften, die diese scharfe Trennung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten gar nicht vornehmen. Und wenn sie über diese Trennung nicht verfügen, dann ergibt es ja auch keinen Sinn, in einem solchen Fall von Korruption zu sprechen.

Musik

Anne van Aaken: Früher dachte man, Korruption ist Öl im Getriebe eines Staates. Die Bürokratie funktioniert nicht gut, dann besticht man halt ein bisschen, dann geht es schneller, nein, es ist Sand im Getriebe einer Volkswirtschaft.

Holger Klein: Das sagt Anne van Aaken. Sie ist Rechtswissenschaftlerin und Ökonomin, Professorin an der Uni Hamburg und forscht zu Korruption im globalen Kontext. Weltweit betrachtet ist Korruption nicht nur ein ethisch-moralisches Problem, sondern wirkt sich stark aus auf nahezu alle wichtigen Bereiche der Gesellschaft.

Anne van Aaken: Korruption beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum. Was sie außerdem tut, sie erhöht die Einkommensungleichheit und das ist auch klar, weil natürlich führt es dazu, dass man

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

zum Beispiel, wenn man die Bestechungsgelder nicht zahlen kann, vielleicht die Kinder nicht in die Schule schickt, vielleicht nicht die ordnungsgemäße Gesundheitsversorgung und auch nicht die Jobs kriegt, die man haben könnte. Staaten mit hohem Korruptionsniveau werden assoziiert mit ineffizienter Daseinsvorsorge, geringerer Qualität des Gesundheitssystem und weniger Bildungsausgaben. Wir haben auch eine positive Korrelation zwischen Korruption und der Größe der Schattenwirtschaft und da sehen Sie auch schon: je höher die Schattenwirtschaft, desto geringer sind natürlich die Einnahmen des Staates und das heißt, der Staat kann auch wieder weniger ausgeben für Bildung, für Schulen, für Infrastruktur, was auch wieder zu höherer Ungleichheit führt. Also, rundum kann man sagen, die Folgen der Korruption sind massiv, und schlecht für die Bevölkerung. Und insbesondere natürlich die ärmeren Teile der Bevölkerung.

Holger Klein: Korruption wirkt sich außerdem auf unsere Umwelt aus: Denn hohe Korruption korreliert auch mit schlechterem Umweltschutz und niedrigerer Biodiversität.

Anne van Aaken: Nehmen Sie mal an, Sie brauchen eine Lizenz um Wald abzuholzen. Und Sie haben zum Beispiel ein Naturschutzgebiet erklärt. So, Sie wollen diese Lizenz haben, entweder Sie kriegen die, weil Sie jemanden bestechen oder Sie holzen einfach ab ohne Lizenz und werden aber nicht bestraft, weil Sie die Strafverfolgungsbehörden bestechen. Die Anstrengungen, die wir machen zum Umweltschutz, das können Sie ja immer umgehen, sobald Sie korrumpieren, ja? Und das ist die Problematik. Wenn Sie die Gesetze umgehen können, durch Korruption, durch Bestechung, dann sind sie das Papier nicht wert, auf dem sie stehen und deswegen ist die Korruptionsbekämpfung so wahnsinnig wichtig.

Holger Klein: Warum Korruption in manchen Ländern so ausgeprägt ist, dafür gibt es viele relevante Faktoren.

Anne van Aaken: Was wir finden ist, dass die Korruption positiv korreliert ist mit Unbestimmtheit und Laxheit staatlicher Regulierung. Also, wenn die staatlichen Normen nicht klar sind, dann gibt das natürlich auch eine Öffnung für Amtsträger eher korrupt zu sein. Starke Evidenz gibt es dafür, dass die Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit, also weniger Wettbewerb, zu höherer Korruption führt und dazu gehört auch, dass offene Volkswirtschaften weniger Korruption haben, weil offene Volkswirtschaften natürlich auch wieder den Wettbewerb befördern. Eine Sache, die viel untersucht wurde, war natürlich die Frage der Gehälter. Also, wenn Amtsträger, also meinetwegen Polizisten, wenig oder geringes Gehalt bekommen, sind sie dann korruptionsanfälliger? Das findet man in der Tat, also geringere Gehälter im öffentlichen Sektor führen zu höherer Korruption, aber diese Forschung wurde natürlich auch in Frage gestellt, weil wir da die Kausalitäten nicht genau kennen. Es kann auch sein, dass aufgrund der höheren Korruption weniger Gelder zur Verfügung stehen und deswegen geringere Gehälter gezahlt werden. Also, da muss man genau hinschauen, was was bedingt.

Holger Klein: Insgesamt lässt sich beim Thema Korruption häufig nicht sagen, was zuerst kam: Die Korruption oder die wirtschaftlichen und sozialen Probleme eines Landes. Es gibt aber einen Faktor, der Korruption offensichtlich begünstigt und das sind: große Rohstoffvorkommen im Land.

Anne van Aaken: Das ist der sogenannte Rohstofffluch. Was wir finden, ist, dass viele Länder, die sehr reich an Rohstoffen sind, gleichzeitig die ärmsten sind dieser Welt. Nehmen sie Angola, hohe Ölvorkommen, Wachstum von 7, 8 Prozent pro Jahr, eine Bevölkerung, die 80 Prozent unter der absoluten Armutsgrenze liegt. Gleichzeitig eine Regierung, gerade unter dem alten Präsidenten, die gigantische Bankkonten haben im Ausland. So, ein klassisch korruptes Land. Warum führen Rohstoffe dazu, dass Länder korruptionsanfälliger sind? Aus zwei Gründen. Einmal, da geht es um viel Geld und das ist natürlich sehr verführerisch, insbesondere für die Regierung, insbesondere für Autokraten, sich damit ihre eigenen Pfründe zu sichern. Das heißt, sie lassen sich bestechen, damit sie Lizenzen an bestimmte Firmen vergeben. Zum Zweiten führt es dazu, dass der Staat Einnahmen hat aus diesen Rohstoffvorkommen und deswegen nicht auf Steuern angewiesen ist. Und wenn Sie Steuern zahlen, wollen Sie auch mitreden, wie Ihre Gelder denn verwendet werden. Das ist in diesen

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Staaten nicht so, ja, sondern die Gelder sind halt einfach da. Sie müssen keine Steuern zahlen und damit wird auch weniger kontrolliert oder die Bevölkerung hat weniger Anreiz zu kontrollieren.

Holger Klein: So wie es schwierig ist, Korruption auf einfache Gründe zurückzuführen, ist es auch schwer, Korruption zu messen. Denn die wenigsten Korruptionsfälle werden wirklich aufgedeckt. Ein Instrument, mit dem versucht wird, das Ausmaß der Korruption in einem Land abzubilden, ist der Korruptions-Wahrnehmungs-Index von Transparency International. Für den Index schätzen Expertinnen und Experten die Korruption in einem Land ein.

Anne van Aaken: An der Spitze des TI-Korruptionswahrnehmungsrankings finden sich insbesondere Staaten mit starken rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen wie Finnland, Norwegen und die Schweiz an der Spitze. Am Ende des Rankings stehen insbesondere Staaten, in denen staatliche Institutionen zerfallen und die von gewaltsamen Konflikten geprägt sind, also Syrien, Südsudan, Jemen, Libyen. Das sagt uns aber natürlich noch nichts über die Kausalität. Haben failed States hohe Korruption, weil der Staat beziehungsweise das Rechtssystem fehlt oder führt Korruption dazu, dass ein Staat zusammenbricht?

Holger Klein: Auch die einfache Gleichung Demokratie = keine Korruption die geht nicht auf.

Anne van Aaken: Autokratien können starke Staaten sein, also auch Korruptionen bekämpfen. Das versucht zum Beispiel China, die sind auf diesem Korruptionswahrnehmungsindex auf Platz 45. Und wir haben Demokratien, die einen hohen Korruptionsgrad aufweisen, wie zum Beispiel Indien auf Platz 85 oder Südafrika auf Platz 72. Also, Kausalitäten sind schwer empirisch festzustellen. Die Theorie kann uns aber so ein bisschen was darüber verraten. In vielen Autokratien müssen die Autokraten ihre Machtbasis füttern und das passiert oftmals zum Beispiel durch die Vergabe von Lizenzen, also in der Inlandskorruption oder sie sichern sich ihren eigenen Pfründe, indem sie sich bestechen lassen, zum Beispiel von Auslandsinvestoren. Also ich würde sagen, es gibt eine Tendenz dazu, dass Autokraten, insbesondere wenn sie die Rechtsstaatlichkeit nicht beachten, was sie nicht unbedingt gerne immer tun, korruptionsanfälliger sind. Was ich betonen möchte ist, dass die Rechtsstaatlichkeit wichtig ist für die Korruptionsbekämpfung, mehr als die Demokratie.

Holger Klein: Rechtsstaatlichkeit bedeutet hier vor allem, dass der Staat sich an die eigenen Gesetze hält und Rechtsverstöße von Gerichten und Zivilgesellschaft kontrolliert werden können. Was aus den Zahlen sehr deutlich wird: Je unabhängiger die Justiz in einem Land ist, desto geringer die Korruption. Und auch die Medien spielen eine wichtige Rolle:

Anne van Aaken: Es gibt eine starke negative Korrelation zwischen Pressefreiheit und Korruption. Also, will sagen: wenig Pressefreiheit führt natürlich auch zu höherer Korruption. Das ist auch sofort einleuchtend, weil die Presse, die fünfte Gewalt im Staat, ist natürlich die Instanz, die auch Korruptionsfälle aufdecken kann. Also das Risiko für Korruption für die für denjenigen, der korrupt ist, wird damit natürlich höher, gerade im Bereich auch der politischen Korruption.

Holger Klein: Auch international wird viel getan, um Korruption zu bekämpfen. Dazu gehört zum Beispiel die UN-Konvention gegen Korruption, die immerhin 189 Staaten ratifiziert haben. Auch hier gilt: Der Effekt dieser Konvention ist schwierig zu messen. Anne van Aaken aber meint:

Anne van Aaken: Ich versuche immer mir vorzustellen, was wäre, wenn es diese Korruptionskonvention nicht gäbe, ja? Dann hätten wir auch kein geeintes, globales Regelwerk. Also, es haben wirklich fast alle Länder ratifiziert außer Nordkorea, Eritrea und Syrien. Deutschland hat sehr spät ratifiziert, muss man sagen. Und diese Konvention ist von 2003. Und was sie bewirkt hat, ist, dass die verschiedenen Ausprägungen von Korruption - Korruption an sich ist ja kein Rechtsbegriff, sondern es gibt verschiedene Delikte wie zum Beispiel Bestechung oder Vorteilsannahme oder Handeln im Einfluss, Trading in Influence, also es gibt viele verschiedene Ausprägungen von Korruption, rechtlich betrachtet - und die werden nun als schlecht dargestellt, das darf man nicht machen, die Länder dieser Erde haben sich darauf geeinigt, dass das etwas ist, was wir nicht wollen.

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Musik

Holger Klein: Korruption ist aber nicht nur global betrachtet ein Problem, sondern durchaus auch in Ländern wie Deutschland. Das erste Gesetz zur Bekämpfung von Korruption in der Verwaltung und Justiz ist hier 1997 in Kraft getreten. Zuletzt wurde der Blick stärker auf die Bestechung von Abgeordneten gerichtet und eine Reform des Lobbyregisters soll künftig zum Beispiel für mehr Transparenz sorgen. Das sagt Sebastian Wolf. Er ist Professor für Sozialwissenschaften an der MSB Medical School Berlin. Außerdem ist er Co-Koordinator des Arbeitskreises Korruptionsforschung von Transparency International Deutschland. Die Frage, wie es um Korruption in Deutschland steht, lässt sich nur ungenau beantworten, sagt er:

Sebastian Wolf: Weil Korruption ein sogenanntes Dunkeldelikt ist, das im Unterschied zu anderen Delikten wie Gewalttaten, Diebstahl, Eigentumsdelikte oder so, das Problem haben, dass die zwei Hauptbeteiligten ein Interesse daran haben an der Geheimhaltung und dass man deswegen davon ausgeht, dass die allerallergrößte Zahl an Korruptionsdelikten eh nicht aufgedeckt wird.

Holger Klein: Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International stand Deutschland 2022 auf Platz 9, mit 79 von 100 Punkten. Ein recht guter Wert, sagt Sebastian Wolf. Wenn man statt Expertinnen und Experten aber Bürgerinnen und Bürger befragt, schätzen die das anders ein:

Sebastian Wolf: Viele Bürgerinnen und Bürger sehen Korruption als eher ein großes Problem in Deutschland. Wenn man sie allerdings befragt, ob sie konkret schon mal an einer Korruptionstat teilgenommen haben, ob sie die beachtet haben oder ob sie Teilnehmer oder Teilnehmerinnen waren, dann sagen das von null bis zwei Prozent oder so was kommt da, das sind ganz wenige.

Holger Klein: Korruption in Deutschland ist subtiler als in Ländern mit hoher Korruption. Bei uns ist das Problem eher nicht, dass Polizisten oder Ärztinnen zum eigenen Vorteil bestochen werden. Sebastian Wolf nennt aber ein klassisch deutsches Beispiel für Korruption: Amtsträgerkorruption bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Gerade der Bausektor ist hierfür anfällig. Wenn es in Deutschland ein staatliches Bauvorhaben gibt, dann wird der Auftrag dafür öffentlich ausgeschrieben.

Sebastian Wolf: Da geht es auch teilweise um sehr große Summen und der klassische Fall ist, dass ein Unternehmer, also ein Wettbewerber an dieser Ausschreibung versucht, durch Gewähren von Vorteilen an entsprechende Amtsträger, sich einen Vorteil gegenüber den Mitbewerbern zu verschaffen und dann den Auftrag zu bekommen.

Holger Klein: Sebastian Wolf erklärt auch, inwiefern sich das problematisch auswirkt:

Sebastian Wolf: Normalerweise ist ja das Ziel bei der öffentlichen Auftragsvergabe, dass der Wettbewerber, der das beste Angebot einreicht, also das qualitativ beste und das kostengünstigste, der sollte den Zuschlag bekommen. Ja, und durch Korruption kann es eben zu einer Fehlentscheidung eigentlich kommen. Das heißt, die öffentlichen Mittel, Steuergelder werden nicht für das beste und günstigste Produkt ausgegeben, also zum Beispiel der Straßenbau, der Bau der Kita, ja, der Bau anderer öffentlicher Infrastruktur, sondern es bekommt jemand, der eben eigentlich ein schlechteres Angebot gemacht hat und dadurch wird dann zum Beispiel Geld verschwendet.

Holger Klein: Korruption hat aber auch noch andere schwerwiegende Folgen. Denn es geht nicht nur um Geldverschwendung, sondern Korruption führt mitunter zu einer ernsthaften Störung des politischen Prozesses und der Demokratie – mit entsprechenden Folgen:

Sebastian Wolf: Klassischerweise kann natürlich der politische Wettbewerb verzerrt werden, wenn es zu politischer Korruption kommt, dass Entscheidungen getroffen werden, die eigentlich nicht der Mehrheitsentscheidung entsprechen, das heißt so, das Demokratieprinzip wird so ein bisschen ausgehebelt, nicht die meisten Stimmen oder die Koalition der meisten Stimmen gewinnt, sondern diejenigen, die dann ein höheres Bestechungsgeld zahlen konnten. Generell könnte es zu einer

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat kommen, dass man das Gefühl hat, die Stimme oder die demokratische Partizipation zählt nicht so viel, sondern es zählt das, was jemand an Beziehungen hat, was er an Geld einbringen kann.

Holger Klein: Sebastian Wolf sieht aber auch noch eine andere Gefahr: Wenn politische Korruption als großes Problem in einer Gesellschaft wahrgenommen wird, ohne dass dies notwendigerweise der Realität entspricht, wenn spektakuläre Einzelfälle medial skandalisiert werden, ohne dass tatsächlich ein strukturelles Korruptionsproblem vorliegt, dann kann das zu Elitenverdrossenheit führen, nach dem Motto „die da oben sind ja alle korrupt“. Den Medien kommt hier die Aufgabe zu, Korruptionsfälle aufzudecken, ohne ungerechtfertigt zu skandalisieren. Denn das, so Sebastian Wolf, könnte einer wichtigen demokratischen Ressource schaden: dem Vertrauen zwischen den Bürgern und den politischen Eliten. Wichtig ist, das Gesamtbild nicht zu verzerren:

Sebastian Wolf: Es liegt in der Logik von Medien und in der Medienökonomik, einzelne Fälle, wenn sie aufkommen, relativ stark zu machen, ja? Und das ist einerseits gut, weil sie auf Probleme hinweisen können, und eine Sensibilität für Problemlagen schaffen, aber sie können auch zu einer verzerrten Wahrnehmung führen. Also wenn Sie an solche Interessenkonflikte denken, wie wir es jetzt beispielsweise im Wirtschaftsministerium hatten, bei Herrn Habeck, wo dann der eine Staatssekretär auch zurücktreten musste. Das kann man durchaus kritisch sehen, zurecht, dass da Interessenkonflikte bestanden, aber das ist jetzt keine harte Korruption im engeren Sinne. Aber wenn Menschen schon so das Gefühl haben, ah, da sind Eliten, die schachern sich nur wechselseitig ihren Bekannten und Verwandten die Pöstchen zu, dann ist das, wenn hin und wieder mal alle paar Monate oder so was so ein Fall in den Medien auftaucht, bestärkt einen das irgendwie in der Wahrnehmung.

Holger Klein: Zumal nicht immer so leicht zu sagen ist, wo Interessenvertretung aufhört und Korruption anfängt. Sebastian Wolf erklärt das am Beispiel von Korruption und Lobbyismus.

Sebastian Wolf: Die meisten Leute verbinden mit Lobbyismus nachteilige Dinge. Obwohl es eigentlich um Interessenvertretung in der pluralistischen Demokratie geht und das ist was völlig normales, ja. Das machen Nichtregierungsorganisationen, das machen wirtschaftsnahe Organisationen, das machen Kirchen, Sportverbände, ja, also ganz viele unterschiedliche Gruppen machen das. Aber wenn Sie das Wort Lobbyismus verwenden, dann denken die meisten nur an Aktenkofferträger, die dann irgendwie industrie- oder finanzmarktnahe Interessen vertreten, nur sehr einseitig, und dabei gibt es quasi auch das, was eben Umweltverbände, Sozialverbände, auch was Transparency International macht, ist auch Lobbyismus, ja, und dann aber zu gucken, wo sind die Grauzonen, wo sagen wir bestimmte Formen von Interessenvertretung wollen wir nicht, weil wir das als nicht mehr legitim erachten. Da sind dann teilweise so die Abgrenzungen nicht so ganz leicht. Also es ist ein Kontinuum von legitimer Interessenvertretung bis zu harter Korruption.

Holger Klein: Wie wir dieses Kontinuum wahrnehmen, das verändert sich auch mit der Zeit. Das sieht man etwa am Beispiel der Auslandsbestechung:

Sebastian Wolf: Also es war jahrzehntelang völlig normal, dass deutsche Unternehmen im Ausland Amtsträger bestochen haben, um Aufträge zu bekommen. Bis hin zu hochrangigen Politikern. Und das hat man hier als positiv wahrgenommen, weil es schafft ja und sichert Arbeitsplätze. In der Konkurrenz gegenüber anderen Industrieländern. Und da hat ein ganz starker Bewusstseinswandel stattgefunden, und Ende der 90er Jahre wurde das dann auch schrittweise verboten. Es war jahrelang sogar steuerlich absetzbar. Sie konnten diese Bestechungsgelder steuerlich absetzen als nützliche Aufwendung. Und das ist vielleicht ein sehr gutes Beispiel, um zu zeigen, wie sich ein Bewusstseinsverständnis verändert hat, dass man jetzt heute sagt, das ist auch schlecht im Ausland zu bestechen, weil wir den Wettbewerb verzerren und weil wir dort im Ausland auch die Demokratie und den Rechtsstaat beschädigen und vielleicht gerade das auch noch in Ländern, die ohnehin nicht besonders starke Demokratien sind, dort teilweise sogar noch Autokraten stärkt, indem man ihnen Geld gibt, im Zuge der Auftragsvergabe. Da hat sich ein ziemlicher Bewusstseinswandel ergeben.

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Holger Klein: Sebastian Wolf stellt zudem klar, dass wir in Deutschland zwar keineswegs frei von Korruption sind, dass wir aber dank starker rechtsstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure kein tiefgehendes systematisches Problem mit Korruption haben.

Sebastian Wolf: Wenn es unser größtes Problem ist, dass Korruptionsverdacht zu einem gewissen Parteien-, Politik-, Eliten-Vertrauensverlust führt, ist das noch, um das jetzt mal zu sagen, so ein bisschen Jammern auf hohem Niveau. Also, es gibt Länder, in denen ist Korruption so endemisch, so systemisch, dass damit die Versorgung von basaler Infrastruktur, von Serviceleistungen verbunden sind, also Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen beispielsweise, die sie ohne Bestechungsgelder nicht oder nur bruchstückhaft bekommen. Da muss man wirklich sagen, ist die Lage in Deutschland sehr gut. Alles andere wäre Schwarzmalerei.

Musik

Holger Klein: Korruption ist ein Phänomen, das auf vielen Ebenen schwer zu greifen ist. Es ist schwer messbar, nicht auf einzelne Gründe zurückzuführen, und wie Gesellschaften Korruption wahrnehmen und einordnen, verändert sich mit der Zeit. Wie sich unser Blick auf Korruption historisch gewandelt hat, darüber habe ich mit Jens Ivo Engels gesprochen. Er ist Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Technischen Universität Darmstadt und forscht zum Thema Korruption.

Hallo Herr Engels.

Jens Ivo Engels: Guten Tag.

Holger Klein: Was bedeutet eigentlich der Begriff Korruption? Was ist damit gemeint?

Jens Ivo Engels: Also es gibt eine Standarddefinition, die sagt, dass Korruption der Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Nutzen ist. Diese Definition ist dann auch noch mal modernisiert worden. Heute würde man eher von Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen sprechen, das ist also etwas breiter. Aber es gibt einen Aspekt, der immer im Zentrum steht dieser Definition seit ungefähr 200 Jahren, nämlich der Gegensatz zwischen einem öffentlichen Gut, das eben missbraucht wird und einem privaten Nutzen, den man sich illegitimerweise aneignet.

Holger Klein: Da wo ich herkomme, aus Köln, wir haben ein eigenes Wort, das nennt sich Klüngel. Man kennt sich, man hilft sich. Das wäre dann auch keine Korruption? Außer ich klüngel mit einem Politiker.

Jens Ivo Engels: Also worüber wir gerade sprachen war die Definition von Korruption, aber in der öffentlichen Auseinandersetzung und öffentlichen Debatte darüber werden auch andere weitere Praktiken gewissermaßen mit Korruption bezeichnet. Und das umschließt unter anderem dann auch so etwas wie den Klüngel. Das würde man wissenschaftlich als Klientelismus oder Patronagesysteme oder Verflechtung bezeichnen. In diesem Kontext herrscht eben, ja: man kennt sich, man hilft sich, das bedeutet, ich gebe etwas und dafür erwarte ich etwas zurück. Lateinisch do ut des. Das ist so die wissenschaftliche Bezeichnung eines solchen Systems. Und wenn in einem solchen System es nicht nur um Nachbarschaftshilfe geht, weil die ist natürlich völlig unproblematisch, sondern auch darum, dass Amtsträger beispielsweise in ihrem Amt klüngeln, also Ressourcen des Amtes zur Verfügung stellen, um damit diesem Klüngel Nahrung zu geben, dann kann man das mit Fug und Recht auch als Korruption oder korruptionsähnlich bezeichnen.

Holger Klein: Ist Korruption eigentlich auch immer abhängig vom Betrachter?

Jens Ivo Engels: Korruption ist abhängig von der Gesellschaft, die das Ganze betrachtet, wenn ich es mal vielleicht so formulieren darf. Denn es gibt Gesellschaften, die diese scharfe Trennung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten gar nicht vornehmen, etwa in der Geschichte, in der Vormoderne, in der Frühmoderne. Dort gab es diese strikte Trennung noch nicht. Und wenn sie über diese Trennung nicht verfügen, dann ergibt es ja auch keinen Sinn, in einem solchen Fall von

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Korruption zu sprechen. Insofern, ja, liegt es im Auge des Betrachters und es gibt noch einen anderen Punkt, der vielleicht ganz interessant ist. Es gibt sehr, sehr wenige Fälle, in denen Personen, die der Korruption angeklagt werden oder der Korruption bezichtigt werden, sich selbst als korrupt ansehen. Das ist ein interessantes Phänomen. Die meisten Mörder wissen, dass sie jemanden umgebracht haben und geben das vielleicht nicht zu vor Gericht, aber leben in diesem Bewusstsein, dass sie jemanden umgebracht haben. Im Bereich der Korruption ist es häufig so, dass die „Täter“ sich selbst keiner Schuld bewusst sind, weil sie angeben, dass sie nur zum Besten, ja, des Landes gehandelt haben oder zum Besten ihres Amtes, zum Besten des Gemeinwohls. Und das liegt schlicht und ergreifend daran, dass in diesen Korruptionskontexten es natürlich nicht immer einfach ist zu bestimmen, was denn im Interesse der Gemeinschaft des Staates liegt.

Holger Klein: Ich habe in der APuZ in ihrem Beitrag ein sehr interessantes Wort gefunden. Sie schreiben da: Überraschenderweise entstand Korruption, so wie wir sie heute kennen, erst um 1800. Was ist denn daran so überraschend, also beziehungsweise wie sah sie denn vorher aus?

Jens Ivo Engels: Das bezieht sich ein bisschen auf den Punkt, den ich gerade schon angesprochen habe. Eine strikte Trennung zwischen der öffentlichen Sphäre und der privaten Sphäre, die gab es eben in der Vormoderne nicht. Sie müssen sich das so vorstellen, dass in frühmodernen und vormodernen Gesellschaften der Klüngel, den wir schon angesprochen haben, ein Staatsprinzip war. Und dass man nur mit Personalnetzwerken überhaupt herrschen konnte. Es gab den modernen Staat so noch nicht. Was dazu führte, dass Amtsträger in ihrem Amt häufig auch private Netzwerke pflegten oder eben auch schlicht ihr Einkommen sichern mussten, indem sie das Amt ausnutzten. Und in diesem Zusammenhang kam Korruption als Begriff dann ins Spiel, wenn ein Amtsträger das Maß sozusagen überschritten hatte, das akzeptierte Maß. Der Unterschied zur Moderne ist, dass wir heute oder seit etwa 1800 so ein absolutes Korruptionsverbot haben, wenn man so will, ein absolutes Übertretungsverbot dieser Grenze zwischen öffentlich und privat. Und deswegen sind wir auch immer so streng mit Personen, die ihr Amt nutzen. In der Vormoderne herrschten da eher die Grautöne.

Holger Klein: Aber was ist denn passiert? Also, was hat sich verändert, dass wir zu dieser heutigen Definition der Korruption gefunden haben?

Jens Ivo Engels: Das hat etwas mit Staatsbildung zu tun, denn seit ungefähr 200 Jahren gibt es einen Staat, der in der Lage ist, beispielsweise seine Beamten so gut zu bezahlen, dass sie eben sozusagen die Schutzbefohlenen nicht mehr ausnehmen müssen. Es hat aber vielmehr noch etwas mit einer grundsätzlichen Wandlung in der Mentalität zu tun. Also die Vorstellung, dass es so etwas gibt wie die Privatsphäre, das Private, und dass dieses sauber getrennt ist von der Öffentlichkeit, von dem öffentlichen Interesse, diese Vorstellung, diese genaue Trennung zwischen Sphären, die ist erst so um 1800 entstanden. Was wir heute für wirklich „ganz natürlich“ nehmen, ist eine Erfindung der kulturellen Moderne.

Holger Klein: Man sagt ja gerne, die Korruption sei das zweitälteste Gewerbe der Welt. Sie sagen, nö, das ist gar nicht so. Kann ich daraus ableiten, dass eine Gesellschaft ohne Korruption prinzipiell möglich ist?

Jens Ivo Engels: Eine Gesellschaft und auch Politik ohne Begünstigungsnetzwerke, ohne Klüngel ist schwer vorstellbar, aber wir haben seit etwa 200 Jahren dieses Ideal, dass wir danach streben sollten. Die Frage ist, wie man damit umgeht, dass man dieses Ideal nicht erreichen kann. Also man kann daraus die Folge ableiten, dass die Demokratie unmoralisch ist, weil es in ihr nicht möglich zu sein scheint korruptionslos zu handeln. Man kann aber daraus auch die Folge ableiten, dass es viele Bemühungen gibt, Korruption zu vermeiden, dass man aber am Ende das niemals wird erreichen können, wie in einer Utopie oder so. Ich würde sehr stark dazu raten, uns und unsere Institutionen nicht zu überfordern und nicht ein Ideal zu verlangen, das in der Praxis schwer einzuhalten ist.

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Holger Klein: Das klingt, als hätte Korruption unsere heutige Gesellschaft tatsächlich auch mitgeformt.

Jens Ivo Engels: Gesellschaft besteht ja immer auch aus sozialen Beziehungen. Und soziale Beziehungen haben unterschiedliche Formen, unter anderem auch die Form der Freundschaft, der gegenseitigen Hilfe oder auch Begünstigung.

Holger Klein: Heißt das, Korruption hat positive Effekte für die Gesellschaft?

Jens Ivo Engels: Soziale Netzwerke sind unabdingbar, um Gesellschaft zu organisieren. Sie sind auch im politischen Alltag, glaube ich, nicht verzichtbar, weil man nur auf diese Weise Loyalitäten beispielsweise innerhalb auch einer Partei aufbauen kann. Und nur so funktioniert letzten Endes das Politische und dessen sollten wir uns bewusst sein. Ich habe bewusst den Begriff der Korruption in diesem Zusammenhang nicht erwähnt. Weil ich davon ausgehe, dass die sozialen Funktionen etwa von Vernetzung das eine sind, das andere aber ist eine moralisierende Bewertung. Und Korruption, wenn ich von Korruption spreche, da ist das eine moralisierende Bewertung und hier wäre ich in der Tat sehr vorsichtig.

Holger Klein: Aber trotzdem kann das ja kippen, also dass diese sozialen Beziehungen langfristig dann doch das Vertrauen untergraben, jedenfalls das Vertrauen bei denjenigen Menschen, die außerhalb dieser sozialen Beziehung stehen.

Jens Ivo Engels: Ja, das ist völlig richtig. Und deswegen müssen die handelnden Personen sich bewusst sein, dass sie ein Maß nicht überschreiten dürfen, welches die Gesellschaft dann nicht mehr toleriert. Und dieses Maß an Toleranz, das ändert sich natürlich im Laufe der Zeit, auch durch den Einfluss von Medien, von Informationen, die zugänglich sind, welche vielleicht vor einigen Jahrzehnten noch nicht zugänglich gewesen sind. Das heißt also, die Toleranz gegenüber bestimmten Formen der Verflechtung die ändert sich. Mein Beispiel aus der Geschichte der Bundesrepublik ist die Debatte über Christian Wulff, den Bundespräsidenten, dem man Korruption vorgeworfen hat und faktisch ging es darum, dass er möglicherweise in geringerem Umfang persönliche Vorteile durch gemeinsame Essen oder andere Dinge hatte. Und hier ist die öffentliche Diskussion sehr stark ausgeufert und hat im Grunde diesen Politiker als völlig korrupt bezeichnet. Auf der anderen Seite wissen wir heute, dass die Entscheidung über die Verortung der vorläufigen Hauptstadt für die Bundesrepublik Deutschland 1949 nach Bonn statt nach Frankfurt durch Stimmenkauf zustande gekommen ist. Und diese Tatsache wurde zwar auch entdeckt und wurde auch kritisch diskutiert, hat aber nicht dazu geführt, dass man damals das System oder den Bundestag für korrupt erklärt hat. Das heißt also, man kann durchaus unterschiedlich umgehen mit Übertretungen. Man kann unterschiedlich selbst dann mit ihnen umgehen, wenn man sie nicht durchgehen lässt, also wenn man sie kritisiert, indem man eben sozusagen den Ruf: Hier ist Korruption im Spiel, etwas moderiert.

Holger Klein: Ich weiß, sie sind Historiker, die gucken ungern in Glaskugeln, aber kann ich Sie trotzdem dazu bringen, zu gucken, wie es mit Korruption und diesen Netzwerken und diesen Verflechtungen weitergehen wird?

Jens Ivo Engels: Also ich bin fest davon überzeugt, dass beispielsweise politische Macht weiterhin nur in informellen Netzwerken organisiert werden kann, selbst wenn man ein sehr gutes, institutionelles Rahmenwerk hat, wie wir das hier in Deutschland ohne Zweifel haben. Aber das allein reicht eben nicht. Die Frage ist, wie damit in der Öffentlichkeit umgegangen wird. Es gibt so ein paar Hinweise darauf, dass politische Beobachter in den Medien doch zunehmend etwas vorsichtig geworden sind. Allerdings muss man auch feststellen, dass populistische Parteien und Strömungen nicht nur in Deutschland, sondern im Grunde im ganzen Westen, diesen Diskurs aufgenommen haben und die sogenannte Elite, das sogenannte Establishment als korrupt weiterhin bezeichnen. Das heißt, diese Diskussion, die wird uns noch weiter begleiten. Es kommt darauf an, dass wir verantwortungsvoll damit umgehen. Also ich glaube tatsächlich auch, dass aufgrund dieser sehr, ich

APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

sage mal, strengen Debatte in den letzten 30 Jahren die handelnden Personen vorsichtiger geworden sind und in vielerlei Hinsicht Praktiken heute auch nicht mehr gang und gäbe sind, die noch vor 40 oder 50 Jahren gepflegt wurden. Insofern kann man sagen, diese Debatte hat einen positiven Effekt gehabt. Man darf nur, wie gesagt, umgekehrt nicht das Kind mit dem Bade ausschütten und sollte diese Entwicklung auch anerkennen, dass es zunehmend schwierig geworden ist, sich in einem öffentlichen Amt zu bereichern. Wir müssen uns eins vor Augen halten und das sage ich wiederum als Historiker, vor ungefähr hundert Jahren, zu Anfang des 20. Jahrhunderts, gab es auch schon eine sehr intensive Debatte über Korruption in demokratischen, politischen Systemen. Und wir können als eine Regel feststellen, dass Strömungen, die autoritäre Lösungen oder diktatorische Lösungen vorgeschlagen haben, stets mit dem Ruf „Kampf der Korruption“ in die Öffentlichkeit gegangen sind. Seien es die Faschisten Italiens, sei es die verschiedenen Diktatoren in Spanien oder auch die Nationalsozialisten in Deutschland, alle diese Gruppierungen haben ganz wesentlich darauf abgestellt, dass der Parlamentarismus ein Ausdruck von Korruption sei oder dass die Parlamentarier alle korrupt seien und dass man diesem Problem nur abhelfen könne, indem man ein autoritäres Regime errichte. Vor dem Hintergrund dieser historischen Erfahrung sollten wir eben auch heute sehr, sehr vorsichtig sein damit, unsere Demokratie als ein besonders korruptes System darzustellen.

Holger Klein: Jens Ivo Engels, vielen Dank.

Jens Ivo Engels: Ja, vielen Dank.

Musik

Holger Klein: Was wir also mitnehmen können: 1. Korruption richtet Schaden an, und zwar sowohl wirtschaftlich, gesellschaftlich als auch politisch. Um Korruption zu bekämpfen ist Rechtsstaatlichkeit die wichtigste Voraussetzung. Das hat Anne van Aaken erklärt. 2. Korruption ist ein Wahrnehmungs- und Bewertungsphänomen. In Demokratien haben vor allem die Medien die mitunter schwierige Aufgabe, Korruption aufdecken zu helfen, ohne das Problem systematisch zu überzeichnen. Das hat Sebastian Wolf zu bedenken gegeben. 3. Die Einschätzung dessen, was als akzeptabel oder inakzeptabel gilt, ändert sich je nach Zeit und Kontext. In der Vormoderne war Korruption quasi Staatsprinzip. Erst mit der Trennung von Privatem und Öffentlichem wurde sie mehr und mehr als unmoralisch betrachtet. Das hat Jens Ivo Engels deutlich gemacht.

Musik

Das war „Aus Politik und Zeitgeschichte“. In der APuZ zum Thema „Korruption“ finden Sie Texte von Anne van Aaken, Jens Ivo Engels und Sebastian Wolf, sowie von Dominik H. Enste, Peter Graeff, Freya Gassmann, Michael Koch und Monika Oberle. Den Link zum Heft finden Sie in den Shownotes. Wir freuen uns natürlich über Feedback zu diesem Podcast. Fragen, Lob, aber auch Kritik können Sie uns schicken an apuz@bpb.de. In vier Wochen erscheint die nächste Folge. Dann sprechen wir über China. Ich bin Holger Klein, und danke für die Aufmerksamkeit.

Musik

Der Podcast „Aus Politik und Zeitgeschichte“ wird von der APuZ-Redaktion in Zusammenarbeit mit hauseins produziert. Redaktion für diese Folge: Gina Enslin, Julia Günther und Sascha Kneip. Schnitt: Oliver Kraus. Musik: Joscha Grunewald. Produktion: hauseins. Am Mikrophon war Holger Klein. Die Folgen stehen unter der Creative Commons Lizenz und dürfen unter Nennung der Herausgeberin zu nichtkommerziellen Zwecken weiterverbreitet werden.